

КОНСТИТУЦІЙНА СКАРГА ЯК ФОРМА СУДОВОГО ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ

Подорожна Т. С.,

доктор юридичних наук,

доцент кафедри публічного права юридичного факультету

Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича

Білокурська О. В.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри публічного права юридичного факультету

Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича

У статті здійснено аналіз запровадження інституту конституційної скарги в умовах сучасного конституціоналізму в Україні та розглянуто перспективи подальшого вдосконалення цього інституту. Особлива увага приділена деталізації основних переваг та недоліків прийнятої в Україні моделі конституційної скарги.

В статье осуществлен анализ введения института конституционной жалобы в условиях современного конституционализма в Украине и рассмотрены перспективы дальнейшего совершенствования этого института. Особое внимание уделено детализации основных преимуществ и недостатков принятой в Украине модели конституционной жалобы.

The article analyzes the introduction of the constitutional complaint institute in the context of modern constitutionalism in Ukraine and looks at the prospects for further improvement of this institute. Particular attention is paid to detailing the main advantages and disadvantages of the constitutional complaint model adopted in Ukraine.

Ключові слова: конституційна скарга, конституціоналізм, обов'язок держави, конституційне судочинство, Конституційний Суд України, правозахисний механізм, судовий захист прав.

Постановка проблеми. Тривалі системні демократичні перетворення в Україні, інтенсивний процес формування правової держави, поступове входження в європейський і світовий правовий простір викликають значний інтерес до проблеми забезпечення і захисту основоположних прав і свобод людини та громадянина. Положення ст. 3 Конституції України про людину, її права і свободи як вищі цінності в системі основ конституційного ладу вирізняються особливою значимістю, оскільки мають фундаментальний характер і у зв'язку із цим здійснюють правовий вплив на всі сфери суспільних відносин.

У вільному демократичному суспільстві на державу покладається обов'язок забезпечувати ефективний захист прав і свобод людини та громадянина від будь-яких порушень, зокрема від порушень внаслідок прийняття неконституційних положень законів та інших правових актів. Тож держава має прагнути до створення ефективної моделі, здатної забезпечити такий захист. У ст. 3 Конституції України головним обов'язком держави визначено утвердження і забезпечення прав і свобод людини [1]. Цей обов'язок можна трактувати як встановлену необхідність поведінки держави (в особі її органів та посадових осіб) в інтересах суспільства, в межах і порядку, передбачених Конституцією України й іншими законами України, що спрямована на створення умов для правомірної реалізації прав і свобод людини та недопущення на них посягань як із боку представників органів державної влади, місцевого самоврядування, так і з боку окремих осіб [2, с. 172].

Важливою умовою вирішення в Україні завдань, пов'язаних із втіленням у життя принципу формування демократичної правової держави, є створення дієвого механізму охорони й захисту основних прав і свобод. Це завдання повністю відповідає положенням Конституції України, сформульованим у ст. 55 про забезпечення прав громадян правосуддям, судовий захист прав громадян від неправомірних посягань та обмежень [1]. Крім того, функціонування самостійної, незалежної та неупередженої судової влади є одним з основоположних критеріїв демократичної, конституційної держави.

Особливе місце в системі судочинства відведено саме конституційному, що зумовлено особливим характером Конституції як джерела права. Особливий характер положень Конституції як дже-

рела права досить яскраво проявляється під час розгляду такого поняття, як конституціоналізм, що позначає певний стан політико-правової системи держави, зумовлений закріпленням деяких правових норм на рівні Конституції і їх прямою дією. Відповідно, судовий конституціоналізм є особливим політико-правовим режимом судового забезпечення верховенства права і на цій основі – прямої дії Конституції, безумовного судово-правового гарантування її цінностей. Основою судового конституціоналізму є фундаментальні права людини, баланс влади і свободи, поєднання приватних і публічних інтересів, забезпечення єдності соціокультурних і юридичних, нормативно-правових чинників у процесі конституціоналізації правового порядку [3, с. 78]. Саме в такому розумінні конституціоналізму проявляється зв'язок положень Конституції як джерела права з концепцією природного права, яке лежить в основі конституційного захисту прав людини.

Останніми роками простежується істотне підвищення ролі судової влади в конституційному розвитку України, особливо в контексті конституційної реформи, яка триває. У цьому зв'язку важливою складовою частиною загальнодержавного механізму охорони і захисту прав та свобод людини виступає захист, здійснюваний Конституційним Судом України, а саме така важлива процесуальна форма, що дає змогу особі скористатися зазначеними засобами захисту свого права, як інститут конституційної скарги. Через діяльність Конституційного Суду України відбувається виявлення конституційної природи прав людини, навіть тих, які не закріплені в Конституції, тим самим на практиці їм надаються якості природних, невідчужуваних, основних прав і свобод. Тож об'єктом захисту Конституційного Суду України є конституційні права, зокрема ті, які прямо не перераховані в Конституції України. Виявлення змісту таких конституційних норм має відбуватися в контексті загальноновизначених принципів і норм міжнародного права.

Загалом Основний Закон України не містить конкретних механізмів гарантій і захисту прав і свобод людини від порушень. Непоодинокі випадки, коли під час захисту, наприклад цивільних прав, у суді порушувалися конституційні права людини. Заразом процедури повного відновлення порушених прав не існувало. Тому можна зазначити, що конституційна скарга – це новий процесуальний засіб захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні, що є вагомим кроком на шляху до вдосконалення українського законодавства щодо відповідності його європейським стандартам у сфері захисту прав людини та громадянина.

Говорячи про ступінь наукової розробленості цієї теми, зазначимо, що проблеми конституційного правосуддя і конституційного контролю, а також співвідношення цих понять знайшли належне опрацювання у науковій літературі останніх років. Серед учених, які зробили помітний внесок у вивчення конституційно-правового аспекту функціонування правозахисного механізму в Україні, варто назвати М. Баймуратова, О. Батанова, М. Білак, А. Головіна, М. Гультая, А. Крусян, В. Лемака, О. Марцеляка, Т. Наливайко, В. Остапенка, Н. Пархоменко, О. Петришина, П. Рабіновича, М. Савчина, І. Сліденка, О. Совгірю, Т. Цимбалістого, С. Шевчука, Ю. Швець. Окремі аспекти функціонування правозахисного механізму в Україні одержали свій розвиток і на дисертаційному рівні. Це роботи «Конституційно-правові засади судового захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні» В. Крижановського, «Конституційний Суд України в механізмі захисту та забезпечення прав і свобод людини і громадянина» Т. Бринь, «Інститут конституційної скарги: світовий досвід та перспективи впровадження в Україні» М. Гультай, «Конституційна скарга як форма звернення до органу конституційної юрисдикції» К. Айріян.

Виклад основного матеріалу. Розвиток інституту конституційної скарги як елемента правозахисного механізму є нині одним із найважливіших питань порядку денного в конституційному правосудді багатьох європейських держав. Специфіка інституту конституційної скарги, на відміну від інших форм судового захисту прав людини, проявляється в тому, що предметом оскарження може бути нормативний правовий акт, зокрема закон, а не тільки індивідуальний акт правозастосування. Причому конституційний контроль, здійснюваний у межах судочинства за скаргами громадян, полягає в перевірці відповідності правового акта Основному Закону держави, який як джерело права характеризується стабільністю і встановлює загальні засади національного законодавства, що дозволяє суб'єкту права на конституційну скаргу оскаржувати, зокрема (і переважно), нормативні правові акти аж до рівня закону, спираючись більшою мірою на принципи права і перебуваючи в меншій залежності від буквального тлумачення правової норми.

Голова Конституційного Суду України С. Шевчук наголошує на прогресивності для нашої держави такого нового інституту, як «конституційна скарга», згідно з яким будь-який громадянин, без посередництва народних депутатів чи інших осіб, у певних випадках може звернутись до Конституційного Суду зі скаргою щодо неконституційності окремого законодавчого положення чи закону загалом [4]. Свого часу сучасні вітчизняні конституціоналісти зазначали, що без конституційної скарги доступ громадян до конституційного правосуддя здається малоефективним, а конкуруючий характер досягнення правової справедливості з іншими суб'єктами права практично відсутній [5, с. 83–84].

Ще до моменту внесення змін у текст Конституції України 2016 р., розглядаючи інститут конституційної скарги, значна частина науковців зазначала його вагомість як одного із засобів захисту прав

людини, важливу форму громадського контролю за публічною владою, один зі шляхів підвищення рівня правосвідомості та правової культури населення.

Доцільно наголосити, що хоча ідея конституційної скарги неодноразово обговорювалася в Україні в наукових колах, належну увагу дослідженню цього інституту стали приділяти років 15–20 тому. М. Гультай наголошує, що ця проблематика набула актуальності саме завдяки роботам учених-суддів Конституційного Суду, які наголошували, що настав час, з одного боку, закріпити (визнати) в Конституції України право громадян (іноземців, осіб без громадянства) безпосередньо звертатися до Конституційного Суду зі скаргою на закони та інші нормативно-правові акти, що обмежують (порушують) їхні права і свободи, а з іншого – надати Конституційному Суду повноваження розглядати на відповідність Конституції України (конституційність) закони та інші нормативно-правові акти за скаргою громадян у разі обмеження (порушення) цими актами конституційних прав і свобод людини і громадянина [6, с. 225].

На думку В. Остапенка, значення конституційної скарги полягає в тому, що вона, безумовно, стане додатковою важливою гарантією в механізмі судового захисту основних прав і свобод людини та громадянина. Змога осіб звертатися до органу конституційної юрисдикції сприятиме зміцненню демократії та громадянського суспільства, адже цей інститут стане однією з форм громадського контролю за владою, який надасть змогу громадянину бути не тільки спостерігачем, але й активним учасником формування правової політики держави. Крім того, запровадження цього виду скарги дасть новий поштовх у розвитку доктрини щодо майбутнього механізму її реалізації [7, с. 241].

Нині цей інститут має теоретичне підґрунтя для надання громадянам права бути активним контролером за діями і рішеннями, які приймає влада, а не лише спостерігати за цим, як було раніше. Однак ефективне застосування цього інституту в сучасних реаліях повною мірою буде можливим за результатами прийняття перших рішень Конституційним Судом України.

«Якщо пояснювати простими словами, то конституційна скарга – це «скарга на державу», – зауважує С. Шевчук, – у цьому разі на закони, а Конституційний Суд – це суд, який «судить» закони, а не людей». Нині показовою ситуацією є неякісність законотворчості та низки проектів законів, які реєструються та перебувають на розгляді у Верховній Раді України. Як зазначив суддя, це репрезентується так званими «соціальними» законами, які приймаються як «популістичні», але у зв'язку, зокрема, з фінансовими труднощами не можуть бути реально виконані. Це призводить до низки однотипних судових справ, зокрема звернень до Конституційного Суду України [4].

Право громадянина на звернення до органів конституційної юстиції з вимогою перевірити конституційність закону є вельми затребуваним в Україні. Від жовтня 2016 р. у Конституційному Суді зареєстровано понад 600 конституційних скарг [8], однак більшість була відхилена Секретаріатом Конституційного Суду у зв'язку з порушенням вимог до форми скарги. Всі інші передані (або передаються) на розгляд колегіям, за результатами розгляду яких були прийняті (або приймаються) рішення або про відмову, або про відкриття провадження.

Так, значна частина скарг не відповідає зазначеним у Законі України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 р. вимогам [9]. Наприклад, у змісті скарги не обґрунтовано підстав оскарження положень закону, деякі конституційні скарги подаються недержавною мовою. Крім того, особи, що подають скаргу, не зазначають, яке саме конституційне право було порушено. В окремих випадках суб'єкт подання скарги не враховує термінів подання скарги, умову остаточного рішення суду апеляційної та касаційної інстанції. Деякі конституційні скарги стосуються рішень Верховного Суду, наприклад, йдеться про непогодження з рішенням загалом тощо. Щодо окремих скарг виявлено, що остаточне судове рішення у справах авторів клопотань набрало законної сили до 30 вересня 2016 р. Тож загалом найпоширенішою підставою, що призводить до відмови у відкритті провадження, є нерозуміння громадянами суті інституту конституційної скарги та вимог до її подання. З огляду на це позитивним є проведення інформаційного роз'яснення серед населення з метою підвищення обізнаності громадян про їхнє право на внесення конституційної скарги та вимог щодо її оформлення. Задля досягнення поставленої мети Конституційний Суд України розмістив на своєму офіційному сайті пам'ятку про порядок внесення конституційних скарг.

Водночас деякі недоліки сприйнятої в Україні моделі конституційної скарги виражаються в розмитості підстав для звернення зі скаргою до Конституційного Суду України, відсутності чіткого правового регулювання предмета скарги, кола суб'єктів, які мають право подавати скарги, а також критеріїв допустимості скарги. Зазначені прогалини і неточності в законодавстві частково заповнюються правовими позиціями Конституційного Суду України, що, однак, є лише тимчасовим заходом: правові позиції суду вимагають систематизації і нормативного закріплення. Отже, перед органами конституційного контролю держав молодих демократій постає чимало загальних проблем, вирішення яких вимагає взаємного обміну досвідом у цій сфері. Справді, практично з кожного дискусійного питання розвитку інституту конституційної скарги в Україні є певний емпіричний матеріал у правових системах інших держав. Важливо зазначити, що всі держави більшою чи меншою мірою слідуєть своє-

рідним, самостійно визначеним шляхом побудови конституційного правосуддя загалом та інституту конституційної скарги зокрема. Проявляється це, передусім, у різних моделях організації конституційного контролю в державах і різних моделях конституційної скарги, інкорпорованих у національне законодавство.

Загальновідомо, що конституційна скарга подається щодо закону, що стосується конституційних прав і свобод людини. На кожному етапі розвитку суспільства на перший план виходить захист певної групи конституційних прав і свобод. Так, останнім часом Конституційний Суд України велике значення надає захисту такій групі конституційних прав, як соціальні права. Найчастіше у конституційних скаргах, що подаються до органу конституційної юрисдикції, порушуються такі соціальні питання, як пільги та пенсійне забезпечення. Можна назвати кілька останніх зареєстрованих конституційних скарг: Снежки Ю.В. 18/414 (19) від 21.01.2019 р. щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ч. 4 ст. 63 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених із військової служби та деяких інших осіб» від 9 квітня 1992 р. № 2262–XII; Біронта М.П. 18/226 (19) від 14.01.2019 р. щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 р. № 76-VIII, яким внесено зміни до ст.ст. 14, 15, 16 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантій їх соціального захисту» від 22 жовтня 1993 р. № 3551–XII [8]. Зауважимо, що соціальні права визнані на міжнародному рівні, наприклад, Загальна декларація прав людини проголошує право на соціальне забезпечення, соціальний захист (ст. 25). Своєю чергою, на національному рівні реалізація таких прав залежить від наявних у держави ресурсів.

Науковці-практики зауважують, що функціонування інституту конституційної скарги доповнює зміст принципу прямої дії норм Конституції України, оскільки гарантує скаржникові захист прав і свобод безпосередньо на підставі конституційних норм і тоді, коли був застосований закон, який цим нормам суперечить. Внаслідок цього суб'єкт права на конституційну скаргу може усвідомити цінність конституційних положень у сфері основоположних прав, почувавши себе у правовій безпеці, навіть якщо було ухвалено неконституційний законодавчий акт [6, с. 258].

Справді, система судового захисту прав людини суттєво визначається реаліями конкретної держави, що перебуває на певній стадії розвитку. Цілком очевидно, що найповніший захист основних прав людини надає інститут конституційної скарги, побудований за моделлю *actio popularis*, відповідно до якої будь-яка фізична особа має право оскаржити будь-який нормативно-правовий акт без необхідності доводити особисту зацікавленість у вирішенні цього питання (тобто в межах абстрактного нормоконтролю). Однак Венеціанська комісія вказала на малу ефективність цієї моделі скарги, з огляду на неминучі зловживання з боку суб'єктів права на конституційну скаргу і перевантаження органів конституційного контролю.

Звісно, для правової системи України найефективнішими є такі моделі:

- нормативної конституційної скарги зі змогою оскаржити конституційність тільки законів;
- нормативної конституційної скарги зі змогою оскаржити конституційність усіх нормативних правових актів;
- повної конституційної скарги зі змогою оскаржити конституційність нормативних правових актів і в деяких випадках – індивідуальних актів правозастосування.

Перша з названих моделей конституційної скарги надає особі мінімально допустимий обсяг можливостей щодо захисту основних прав людини в рамках інституту конституційної скарги, третя – максимальний обсяг.

Важливо зазначити, що серйозним аргументом на користь впровадження інституту конституційної скарги є можливість зменшення кількості справ проти України, які розглядає Європейський суд із прав людини (далі – ЄСПЛ). Скарги, що скеровуються до ЄСПЛ, цілком можуть вирішуватися на рівні Конституційного Суду України.

У контексті «фільтрування» органом конституційного контролю скарг, що скеровуються до ЄСПЛ, значний інтерес становить судова практика органів конституційного правосуддя зарубіжних держав у справах про перевірку конституційності правозастосовних актів. Так, Конституційний Суд України, здійснюючи захист прав і свобод людини, орієнтується на досвід і практику європейського конституційного судочинства, оскільки підходить до вирішення основних завдань конституційних судів є схожими, незважаючи на деякі особливості національного регулювання. Тому доречним, вважаємо, буде вивчення процесу реформування інституту конституційної скарги, наприклад, у Республіці Вірменія. Пояснюється це тим, що в Україні і в Республіці Вірменія моделі скарг подібні. Водночас в обох державах обговорюють перспективи впровадження моделі конституційної скарги зі змогою оскаржити нормативно-правові акти та акти правозастосування. Проблеми функціонування інституту конституційної скарги, наявність індивідуальних особливостей моделі скарги в кожній державі зумовлені прагненням адаптувати цей інститут до реалій суспільного життя, що свідчить про високу затребуваність інституту конституційної скарги.

Висновки. Отже, узагальнюючи вищевикладене, зазначимо, що нині досить складно уявити ефективно функціонуючий правозахисний механізм без такого його складового елемента, як судочинство. Саме ця форма захисту суб'єктивного права дає змогу особі, чії права потенційно порушені, вдатися до допомоги органів державної влади задля залучення до спірної ситуації як незалежного арбітра. Своєю чергою, конституційне судочинство надає низку унікальних засобів захисту порушеного суб'єктивного права, з яких важливим елементом правозахисного механізму в демократичній державі виступає інститут конституційної скарги.

Аналізуючи законодавство України та практику діяльності Конституційного Суду, можна підтверджувати ефективність конституційної скарги як процесуального засобу захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні. Без впровадження реально дієвого інституту конституційної скарги неможливо системно забезпечити верховенство Конституції України та гарантувати становлення конституціоналізму. Конституційна скарга виступає гарантією прав та свобод людини і громадянина, гарантією розвитку демократії на конституційних засадах, компонентом верховенства права у вигляді забезпечення втілення у законодавстві принципів права. Крім того, конституційну скаргу варто розглядати не просто як ще один механізм судового захисту, а як засіб впливу на якість чинного законодавства.

Література:

1. Конституція України : Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. База даних «*Законодавство України*»/ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 25.01.2019).
2. Білоскурська О. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини – головний обов'язок держави. *Право України*. 2011. № 7. С. 169–174.
3. Подорожна Т.С. Правовий порядок: теоретико-методологічні засади конституціоналізації : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2016. 536 с.
4. Зозуля Н. Станіслав Шевчук: про перший досвід розгляду конституційних скарг та суд, що «судить» закони. *Українське право*. 2018. 20 квіт. URL: <http://www.ukrainepravo.com/news/ukraine/stanislav-shevchuk-pro-pershyy-dosvid-rozglyadu-konstytutsiynukh-skarg-ta-sud-shcho-sudyt-zakony/> (дата звернення: 25.01.2019).
5. Селіванов А., Євграфов П. Конституційна скарга громадян в реаліях сучасності. *Право України*. 2003. № 4. С. 80–85.
6. Гультай М.М. Конституційна скарга у механізмі доступу до конституційного правосуддя: курс лекцій. Київ : «Центр учбової літератури», 2019. 270 с.
7. Остапенко В.В. Конституційна скарга у механізмі захисту прав і свобод людини і громадянина. *Форум права*. 2016. № 4. С. 240–251.
8. Конституційний Суд України. Конституційні скарги. URL: <http://www.ccu.gov.ua/konstytuciyni-skargy> (дата звернення 25.01.2019).
9. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13.07.2017 р. № 2136-VIII. База даних «*Законодавство України*» / ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2136-19> (дата звернення: 25.01.2019).